

# LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E LA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA: LA VISIONE DI GIOVANNI FALCONE

Giuseppe Governale

**Title:** The National Anti-mafia Direction and the Anti-mafia Investigation Department: Giovanni Falcone's vision

## Abstract

This intervention aims to clarify the relationship between the idea of the National Anti-mafia Prosecutor's Office and the Anti-mafia Investigation Department drawn up by Giovanni Falcone and the subsequent developments of these fundamental structures of the fight against the mafia. The reference point is the hearing held by Giovanni Falcone in front of the Superior Council of the Judiciary in February 1992. In this context, the article enhances the impulse that Falcone himself gave to realize a world conference with the aim of promoting a multilateral cooperation in the struggle to organized crime.

**Keywords:** Giovanni Falcone; National Anti-Mafia Direction; Anti-Mafia Investigation Department; coordination; judicial investigations; preventive investigations; guidelines; supranational organized crime

Questo intervento tende a chiarire il rapporto tra l'idea di Procura nazionale antimafia e di Direzione investigativa antimafia elaborata da Giovanni Falcone e gli sviluppi successivi di queste fondamentali strutture della lotta alla mafia. Il punto di riferimento è l'audizione tenuta da Giovanni Falcone davanti al Consiglio superiore della magistratura nel febbraio 1992. In questo quadro l'articolo valorizza l'impulso venuto dallo stesso Falcone a realizzare una conferenza mondiale con l'obiettivo di promuovere una cooperazione multilaterale nella lotta al crimine organizzato.

**Parole chiave:** Giovanni Falcone; Direzione nazionale antimafia; Direzione investigativa antimafia; coordinamento; investigazioni giudiziarie; investigazioni preventive; direttrici; criminalità organizzata sovranazionale.

Alle 19,45 del 24 febbraio 1992 il Giudice Giovanni Falcone aveva appena terminato la sua audizione davanti al Consiglio Superiore della Magistratura<sup>1</sup>. Considerato che aveva presentato domanda per il conferimento dell'Ufficio direttivo di Procuratore Nazionale Antimafia, l'alto consesso stava in quei giorni vagliando i diversi candidati, cercando di cogliere nelle loro risposte l'approccio con il quale avrebbero interpretato una funzione inedita e a tratti controversa.

Un incarico, quello di Procuratore Nazionale, in quel momento vacante in quanto la Direzione Nazionale Antimafia era stata istituita da pochi mesi con il decreto legge 20 novembre 1991, n. 367. Un mese prima, il 29 ottobre, con il decreto legge n. 345, erano stati invece istituiti il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata e la Direzione Investigativa Antimafia. Due novità particolarmente rilevanti per contenere l'*escalation* di *Cosa Nostra* ed alle quali aveva fornito il suo determinante contributo proprio il Giudice Falcone<sup>2</sup>.

I nuovi organismi giudiziari ed investigativi rappresentavano, infatti, non solo l'istituzionalizzazione della filosofia del "*pool antimafia*" che il Magistrato aveva guidato a Palermo - dove il coordinamento delle indagini si era rivelato la carta vincente per intercettare le strategie criminali di *Cosa Nostra* - ma anche il frutto del lavoro svolto, in circa un anno, quale Direttore Generale degli Affari Penali del Ministero di Grazia e Giustizia. L'incarico gli venne proposto dal Ministro Martelli e fu accettato, agli inizi del 1991, nella consapevolezza che il problema mafia non fosse solo siciliano e che per questo bisognava costruire solidi rapporti di collaborazione tanto sul piano nazionale che su quello internazionale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. "Consiglio Superiore della Magistratura, Commissione per il conferimento degli uffici direttivi. Seduta del 24 febbraio 1992 – ore 17,45 Verbale n.10", pubblicato in "*Giovanni Falcone e il Consiglio Superiore della Magistratura*", nel 25° anniversario della strage di Capaci, ed. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2017, pagg.191 e ss.

Il volume e gli atti consiliari sono integralmente consultabili sul sito del CSM, nella Sezione "*per non dimenticare - Giovanni Falcone*", raggiungibile al seguente link: <https://www.csm.it/web/csm-internet/aree-tematiche/per-non-dimenticare/giovanni-falcone>

<sup>2</sup> Marcello Pera "*Giovanni Falcone. Un uomo dello Stato*", Ministero della Giustizia, ed. Senato della Repubblica. Roma, 21 maggio 2002.

<sup>3</sup> Cfr. "Consiglio Superiore della Magistratura, Conferimento dell'ufficio direttivo di Procuratore Nazionale antimafia. Relazione dissenziente di minoranza del prof. Morconi e del dott. de Marco ex art. 22, 1° comma RI proposte della Quinta commissione", documento pubblicato in: <https://www.csm.it/documents/21768/1908980/motivazione+dna+quinta+commissione+Falcone.pdf/a806e3e3-2dc8-99c5-7a94-8c5317c95ec3>

Era con questo portato, umano e professionale, che Falcone si presentò la sera del 24 febbraio del 1992 davanti alla “*Commissione per il conferimento degli uffici direttivi del CSM*”, ed alla quale, con toni asciutti e senza alcuna autoreferenzialità, proponeva la sua *visione* di quelle che sarebbero diventate le strutture cardine della lotta alla mafia: la Direzione Nazionale Antimafia – per la quale si proponeva – e la Direzione Investigativa Antimafia.

Una visione in perfetto equilibrio tra la necessità di garantire, attraverso una sorta di gerarchia funzionale tra uffici, il coordinamento delle attività investigative e l'indipendenza di ciascun Procuratore Distrettuale.

Le parole pronunciate da Falcone nel corso dell'audizione non lasciano spazio ad alcuna interpretazione: la Direzione Nazionale Antimafia deve essere un “organismo servente, un organismo che deve costituire un supporto e un sostegno per l'attività investigativa in contrasto alla criminalità organizzata che deve essere esclusivamente delle Procure Distrettuali Antimafia. Ritengo infatti che quella parte della normativa riguardante la possibilità di avocazione (art. 371 bis, comma 3, lett. h, c.p.p., ndr) sia esclusivamente o comunque pressoché teorica”, così rispondendo implicitamente alle polemiche e alle resistenze dell'epoca che avevano investito la figura del Procuratore Nazionale Antimafia. Una diffidenza che sfociò in forme di protesta anche eclatanti, alle quali aderirono molti magistrati.

La storia ha dato però ragione a Falcone, dal momento che, in concreto, l'azione della Direzione Nazionale Antimafia si è mossa nell'ambito di un *coordinamento di tipo orizzontale*, non avendo mai assunto una posizione gerarchica rispetto alle Procure distrettuali, né arrivando ad esercitare il potere di avocazione<sup>4</sup>.

Una “cabina di regia” che, stando sempre a quanto riferito nell'audizione del 1992, doveva avere “un compito di impulso, di promozione del collegamento e del coordinamento investigativo”, da realizzarsi anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici, la promozione dei rapporti internazionali e l'analisi dei fenomeni attinenti alla criminalità organizzata. Fenomeni da affrontare per “*materie di*

---

<sup>4</sup> Giovanni Canzio, Salvatore Liotta, Filippo Spiezia, “*La Direzione Nazionale Antimafia e il coordinamento delle indagini di mafia dopo 20 anni*”, in “Criminalia”, 2012, pag. 459.

*interesse*”, sui quali Falcone riteneva necessario tenere informato, con una Relazione periodica, il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, chiamato peraltro ad esercitare un controllo di legalità sull’attività svolta dal Procuratore Nazionale Antimafia.

E non è un caso – tornando al presente – che quei punti siano finiti per diventare i cardini su cui ruota la cultura del coordinamento della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo<sup>5</sup>. Un modello d’azione che si realizza con il ricorso a frequenti riunioni e incontri di raccordo informativo, anche con Organismi giudiziari e di polizia di altri Paesi, che lungi dal limitare l’azione delle Procure distrettuali ne hanno invece potenziato le azioni investigative.

Gli esiti di queste attività, contestualizzati sul piano dell’analisi criminale, sono alla base della *“Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso”*, rivolta proprio ad informare – come era negli intendimenti di Falcone – il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione.

È evidente che la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo rappresenta la traduzione della lungimirante visione di Falcone del 24 febbraio 1992. Una linea che si è andata completando nel tempo sia per quanto riguarda le competenze, estese anche al terrorismo<sup>6</sup>, sia per quanto riguarda il potere di proposta delle misure di prevenzione patrimoniali<sup>7</sup> e quello relativo alla vigilanza del sistema finanziario a fini di riciclaggio<sup>8</sup>.

Un ambito, quest’ultimo, che dà ulteriore concretezza ad uno dei capisaldi del c.d. *“metodo Falcone”*: seguire costantemente le tracce del denaro per intercettare le strategie di espansione economica della mafia, in Italia e all’estero<sup>9</sup>, attraverso le

---

<sup>5</sup> Denominazione assunta con il decreto legge 18 febbraio 2015, n.7.

<sup>6</sup> Con il citato decreto legge 18 febbraio 2015, n.7.

<sup>7</sup> Introdotto con la legge 17 ottobre 2017, n. 161.

<sup>8</sup> Rafforzato con la IV direttiva antiriciclaggio n. 2015/849/UE (recepita con il D.lgs. 25 maggio 2017, n. 90) ed ulteriormente ribadito con la V direttiva antiriciclaggio, n. 2018/843/UE, in via di recepimento.

<sup>9</sup> Emblematiche le parole pronunciate dal Procuratore Nazionale Antimafia, Cafiero De Raho, il 21 novembre 2017, al momento del suo insediamento, con riferimento alla collaborazione

indagini giudiziarie e le investigazioni preventive. Un metodo che è diventato la ragion d'essere anche della DIA, la cui funzione era stata illustrata dal Giudice Falcone sempre nell'audizione del 24 febbraio.

In quell'occasione invitava la Commissione a “tenere conto di un fatto ... molto significativo”. La DIA - che negli intendimenti iniziali avrebbe dovuto assorbire i Servizi Centrali di Polizia giudiziaria delle tre Forze di polizia, diventando così il polo operativo di riferimento della Direzione Nazionale Antimafia - era certamente “un organismo preposto ad attività di investigazione giudiziaria e quindi un servizio in senso tecnico”, ma aggiungeva poi che l'azione di quella che aveva definito la “polizia anticrimine del futuro” sarebbe dipesa “in grandissima parte dall'efficacia delle investigazioni preventive”, in grado di “garantire quella maggiore elasticità di intervento delle forze di polizia che da più parti è stata reclamata”.

Non è un caso che, superate le difficoltà organizzative iniziali, nel corso degli anni l'epicentro dell'azione di contrasto alla mafia della DIA siano diventate proprio le investigazioni preventive, declinate nel solco di più direttrici.

La prima è orientata all'analisi dei fenomeni di criminalità organizzata, per intercettarne le strategie evolutive sia in ambito nazionale che internazionale. Il frutto di questo lavoro viene compendiato in una Relazione semestrale al Parlamento, prevista dall'art. 109 del Decreto legislativo n.159/2011 (Codice antimafia).

La seconda direttrice si rivolge ad un settore strategico per l'economia del Paese, quello degli appalti pubblici, in cui la DIA è “baricentro” nell'attività di raccolta degli elementi informativi forniti dalle Forze di Polizia, utili a supportare le valutazioni dei Prefetti circa le possibili infiltrazioni mafiose nella realizzazione delle opere.

Un'ulteriore direttrice operativa che persegue la DIA nell'ambito delle attività preventive è quella del contrasto al riciclaggio dei proventi illeciti acquisiti dalle *cosche*.

Per garantire la più ampia tracciabilità dei flussi di denaro e per scoprirne l'origine e la destinazione, il decreto legislativo n. 231/2007 individua la DIA tra gli

---

internazionale: “...è necessario seguire le tracce che lasciano le organizzazioni e condividere la nostra conoscenza”.

Organismi investigativi specializzati, cui compete l'analisi e l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni finanziarie riservandole, in particolare, la competenza su quelle attinenti alla criminalità organizzata.

I settori sinora descritti convergono tutti verso un'ultima, importante direttrice dell'azione preventiva, rappresentata dall'individuazione e aggressione dei patrimoni mafiosi. Il decreto legislativo n. 159/2011 attribuisce, infatti, al Direttore della DIA il potere di avanzare, in maniera autonoma, le richieste di applicazione di misure di prevenzione a carattere personale e patrimoniale.

L'obiettivo è quello di colpire i patrimoni mafiosi attraverso il procedimento di prevenzione, che oggi più che mai mira ad intercettare i capitali che le *cosche* tendono a riciclare anche all'estero.

Proprio in quell'audizione del 24 febbraio 1992, Falcone rimarcò inoltre come la strategia di lotta alla mafia avrebbe dovuto necessariamente estendersi oltre i confini nazionali, specie alla luce del fatto che il 7 febbraio 1992 era stato firmato il Trattato di Maastricht, che aveva portato all'attuale assetto politico, economico e sociale dell'Unione Europea.

Esattamente due mesi dopo la seduta del 24 febbraio – dove Falcone auspicava la composizione di un “gruppo di lavoro...che si occupi di rapporti internazionali” – dal 21 al 30 aprile 1992 partecipò, a Vienna, alla Prima Sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Criminalità e sulla Giustizia Penale.

Quale capo della delegazione italiana, prospettò l'idea di una conferenza mondiale che ponesse le basi di una cooperazione multilaterale per la lotta al crimine organizzato, evidenziando come “la via decisiva per combattere la criminalità organizzata presuppone una collaborazione internazionale energica ed efficace e richiede la predisposizione di una legislazione internazionale adeguata”<sup>10</sup>.

Allo stesso modo, suggerì “per quanto attiene ai temi prioritari [...], di affrontare la criminalità organizzata e la criminalità economica come una priorità assoluta poiché

---

<sup>10</sup> “Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità mafiosa o simile”, “Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004”.

questi reati hanno colpito le istituzioni nazionali e il tessuto sociale dei paesi di tutte le regioni del mondo”<sup>11</sup>.

Con queste parole Falcone esortava la politica ad affrontare senza tentennamenti la lotta alla criminalità organizzata sovranazionale<sup>12</sup>. L'idea di Falcone trovò poi realizzazione nella “*Conferenza Ministeriale Mondiale di Napoli sulla Criminalità Organizzata Transnazionale*” del 21-23 novembre 1994, da cui seguirono le negoziazioni che portarono, nel 2000, all'adozione della *Convenzione di Palermo*.

La DIA ha fatto sua la prospettiva tracciata da Falcone, al punto che sta dando oggi concretezza, attraverso il progetto della Rete Operativa Antimafia@ON, all'idea lanciata a Vienna nel 1992, per cui la criminalità organizzata e la criminalità economica devono essere affrontate “come una priorità assoluta”, coinvolgendo le strutture internazionali, prima fra tutte l'Unione Europea.

## Bibliografia

Canzio Giovanni, Liotta Salvatore, Spiezia Filippo, “*La Direzione Nazionale Antimafia e il coordinamento delle indagini di mafia dopo 20 anni*”, in “*Criminalia*”, 2012;

Consiglio Superiore della Magistratura, Commissione per il conferimento degli uffici direttivi. Seduta del 24 febbraio 1992 – ore 17,45 Verbale n.10”, pubblicato in “*Giovanni Falcone e il Consiglio Superiore della Magistratura*”, nel 25° anniversario della strage di Capaci, ed. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2017, <https://www.csm.it/web/csm-internet/aree-tematiche/per-non-dimenticare/giovanni-falcone>;

Consiglio Superiore della Magistratura, *Conferimento dell'ufficio direttivo di Procuratore Nazionale antimafia. Relazione dissenziente di minoranza del prof. Morconi e del dott. de Marco ex art. 22, 1° comma RI proposte della Quinta commissione*, in [www.csm.it/documents/21768/1908980/motivazione+dna+quinta+commissione+Falcone.pdf/a806e3e3-2dc8-99c5-7a94-8c5317c95ec3](http://www.csm.it/documents/21768/1908980/motivazione+dna+quinta+commissione+Falcone.pdf/a806e3e3-2dc8-99c5-7a94-8c5317c95ec3);

---

<sup>11</sup> Stralcio del contenuto delle dichiarazioni di Giovanni Falcone, per come riassunte nel comunicato stampa del 21 aprile 1992 del Servizio Informazione delle Nazioni Unite.

<sup>12</sup> “*Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità mafiosa o similare*”, “Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004”.

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità mafiosa o simile, *Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351)*;

Pera Marcello, *"Giovanni Falcone. Un uomo dello Stato"*, Ministero della Giustizia, ed. Senato della Repubblica. Roma, 21 maggio 2002.



## **CONSIGLIO SUPERIORE DELLA – MAGISTRATURA**

Commissione per il conferimento degli uffici direttivi

Seduta del 24 febbraio 1992 – ore 17,45

Verbale n. 140

L'anno 1992, il giorno 24 del mese di febbraio, alle ore 17,45, si è riunita in Roma, nella sede del Consiglio Superiore della Magistratura, la commissione per il conferimento degli uffici direttivi.

Sono presenti i signori:

dott. Renato TERESI - Presidente

prof. Pio MARCONI - v. Presidente

avv. Franco COCCIA - Componente

dott. Giacinto de MARCO - Componente

dott. Alfonso AMATUCCI - Componente

Partecipano alla seduta, ai sensi dell'art. 41 del Regolamento interno, il dott. Maurizio LAUDI (fino alle 21,05 e dalle 22,40), l'avv. Piergiorgio BRESSANI (dalle ore 17,50 alle ore 19,40), il dott. Maurizio MILLO (dalle ore 18,15 alle ore 21,05), l'avv. Alessandro REGGIANI (dalle ore 18,00 alle ore 19,15), il prof. Vittorio SGROI (dalle ore 18,00 alle ore 22,43), il dott. Luigi FENIZIA (dalle ore 18,15 alle ore 21,05), il dott. Antonino CONDORELLI (dalle ore 18,17 alle ore 21,05), il dott. Aldo GIUBILARO (dalle ore 18,20 alle ore 19,15), il prof. Alessandro PIZZORUSSO (dalle ore 18,25 alle ore 21,05), il prof. Giorgio LOMBARDI (dalle ore 18,27 alle ore 21,05 e dalle 21,50), il dott. Luciano SANTORO (dalle ore 18,33 alle ore 20,22), il prof. Gaetano SILVESTRI (dalle ore 18,35 alle ore 21,05), il dott. Renato VUOSI (dalle ore 18,40 alle ore 19,52), il dott. Elvio FASSONE (dalle ore 18,45 alle ore 21,05), il dott. Nicola LIPARI (dalle ore 19,00 alle ore 22,25), il dott. Gennaro...

OMISSIS

accomiato dal Presidente, dott. TERESI - si allontana dall'aula.

Assume le funzioni di segretaria la signora Maria Pia SEGGIO.

Fa quindi il suo ingresso in aula, per rendere la prevista audizione, il dott. Giovanni FALCONE, f.r. perché nominato Direttore Generale degli Affari penali del Ministero di Grazia e Giustizia.

Il Presidente, dott. TERESI, dà conto dei motivi per cui la Commissione ha ritenuto di disporre l'audizione ed, avuto riguardo alle finalità che la legge intende perseguire attraverso l'istituzione del posto di Procuratore Nazionale Antimafia, del quale non si hanno precedenti, invita il candidato a soffermarsi – in particolare – sugli orientamenti, in base ai quali intende informare la futura attività sia sotto il profilo organizzativo (e, quindi, inerenti l'organizzazione interna dell'ufficio), sia sotto quello funzionale (e, quindi, attinenti i rapporti con il Procuratore Generale della Corte di Cassazione, con i Procuratori Generali presso le Corti d'Appello, con i Procuratori Distrettuali e con la Direzione Investigativa Antimafia).

Dott. FALCONE: Io credo che il Procuratore Nazionale Antimafia ha il compito di rendere effettivo il coordinamento delle indagini, di garantire la funzionalità dell'impiego della Polizia giudiziaria e infine di assicurare la completezza e la tempestività delle investigazioni: sono questi i tre compiti che sono stati assegnati al Procuratore Nazionale Antimafia e credo che le varie indicazioni di cui al comma 3 dell'art. 7 non sono altro che specificazioni di questi compiti.

Io credo che questo organismo sia un organismo servente, un organismo che deve costituire un supporto e un sostegno per l'attività investigativa in contrasto alla criminalità organizzata che deve essere svolta esclusivamente dalle Procure Distrettuali Antimafia. Ritengo infatti che quella parte della normativa riguardante la possibilità di avocazione sia esclusivamente o comunque pressoché teorica; in realtà quello che conta, nelle funzioni del Procuratore Nazionale Antimafia e della Direzione Nazionale Antimafia, è questo compito di impulso, di promozione del collegamento e del coordinamento investigativo. In altri termini un coordinamento che viene visto in positivo, come attività diretta ad assicurare quelle condizioni ottimali che rendono possibili il collegamento. Questi uffici centrali di nuova istituzione devono avere il compito di svolgere tutte quelle attività che le Procure Distrettuali, inevitabilmente costrette dalla quotidianità non possono svolgere. Riterrei che sia importante dividere le varie materie fare una serie di gruppi di

lavoro a cui assegnare delle materie e che si dovrebbero coordinare fra di loro. Mi sembra estremamente importante e presupposto fondamentale per il coordinamento investigativo, l'acquisizione, l'elaborazione di notizie, le informazioni ed i dati attinenti alla criminalità organizzata, di cui parla la lettera c) del comma 3 dell' art 7, ma soprattutto una elaborazione affidata allo strumento informatico che può dare, a mio avviso, una svolta decisiva per quella circolazione di notizie che finora avviene in maniera incompleta e affidata troppo spesso allo spontaneismo dei singoli. Bisognerà stare molto attenti per fare in modo che i vari uffici si colleghino fra di loro e con la Procura Nazionale in modo tale che ci sia una effettiva circolarità delle notizie ma che venga assicurata quella riservatezza nei casi in cui sia necessaria.

Mi sembrerebbe molto importante, tenendo conto soprattutto che si tratta di uffici di nuova istituzione, di sottoporre a monitoraggio continuo i flussi di lavoro sia qualitativamente sia quantitativamente; se lo scopo è quello di rendere omogenea e razionale l'attività della magistratura del D.N.A. in materia di criminalità organizzata, una insufficiente analisi sotto il profilo quantitativo e qualitativo la renderebbe inevitabilmente approssimativa e confusa nell'intervento di qualsiasi organismo esterno e soprattutto nei rapporti interni fra i vari uffici. Proprio quella finalità di assicurare completezza e tempestività delle investigazioni mi suggerisce l'opportunità di valutare se e quali ulteriori aggiornamenti professionali possono essere effettuati in determinate zone: per esempio, in zone dove è molto più agevole il riciclaggio del denaro, dovrà essere maggiormente presente l'attività dei magistrati del pubblico ministero diretti a impedire questa attività; in zone dove è più frequente l'eventualità di fatti violenti, dovrà esservi una maggiore presenza di presidi, anche di carattere tecnico, riguardanti tutto ciò che può essere utile per prevenire e comunque per accertare in tempi reali certi dati riguardanti i singoli fatti violenti.

Mi sembra poi estremamente importante, poiché siamo alla vigilia dell'ingresso dell'Italia nell'Europa, un gruppo di lavoro, composto di magistrati e non di funzionari amministrativi, che si occupi di rapporti internazionali e che costituisca quindi un utile mezzo di conoscenza. La materia internazionale è quanto di più

complesso si possa pensare, non ci si rende conto delle difficoltà che comporta un approccio con le realtà diverse e spesso si verificano situazioni spiacevoli che non si verificherebbero se ci fosse una sufficiente conoscenza delle diverse realtà ma soprattutto una più fluida presenza di rapporti fra i vari uffici assicurati in maniera adeguata. Le funzioni e le finalità della direzione nazionale antimafia, sono compiti indubbiamente impegnativi che comportano un assorbimento di grandi capacità lavorative e di notevole personale per cui dubito che si potranno realizzare in tempi brevi con appena 20 magistrati.

Mi preme rilevare il delicato problema dei rapporti fra Procuratore Nazionale Antimafia ed il Procuratore Generale della Corte di Cassazione.

Un aspetto che mi sembra estremamente importante è quello che affida al Procuratore Generale della Corte di Cassazione la sorveglianza sulla Procura Nazionale Antimafia; questa sorveglianza comporta sicuramente un controllo di legalità che non può essere meramente formale. Probabilmente, ma non ne sarei sicuro, il Procuratore Generale della Cassazione non potrà dare delle direttive al Procuratore Nazionale Antimafia ma sicuramente avrà il diritto e dovere di essere informato tempestivamente e continuativamente dell'attività di questo organismo. Mi sembrerebbe importante, a prescindere da questa informativa puntuale, che ci sia l'invio periodico di relazioni infrannuali (si potrebbe pensare bimestrali, trimestrali, quadrimestrali); mi sembrerebbe fra l'altro, ovvio e scontato, il potere del Procuratore Generale della Cassazione di chiedere chiarimenti sull'informativa, sulle relazioni e comunque su atti di cui sia venuto a conoscenza. Vedrei anche la possibilità, per gli uffici distrettuali direttamente interessati, di informare direttamente il Procuratore Generale della Corte di Cassazione su fatti che hanno attinenza allo svolgimento delle attività della Procura Nazionale Antimafia indipendentemente dal fatto che il Procuratore Nazionale li abbia attivati e abbia informato a sua volta il Procuratore Generale della Corte della Cassazione. C'è un punto che mi sembra importante ed è il parere che il Procuratore Nazionale Antimafia deve esprimere in materia di conflitto di competenza; non c'è dubbio che il parere debba essere dato sollecitamente ma, non essendo previsto alcun termine per la emissione di questo parere, tutto resta affidato al buon senso dei soggetti. Io

credo che sarebbe necessaria ed opportuna una modifica legislativa nel senso della introduzione di un termine o di un qualsiasi meccanismo legislativo secondo cui, decorso un determinato periodo, il parere è come se fosse stato dato.

Mi sembra poi importante parlare dei rapporti con la D.I.A. e più in generale con gli organismi di polizia giudiziaria. Credo che una riflessione pacata possa portare ad analisi ed a valutazioni che dimostrino come i contrasti che ci sono stati soprattutto in quest'ultimo periodo di tempo circa pretese di responsabilizzazione della polizia giudiziaria ad opera di una attività del pubblico ministero troppo penetrante da un lato e troppo poco fornita di professionalità dall'altro, possono essere mediati in maniera soddisfacente. Il Procuratore Nazionale Antimafia ha la disponibilità diretta della D.I.A. e di tutti gli organismi centrali ed interprovinciali preposti alla repressione e alla criminalità mafiosa.

Per quanto riguarda la D.I.A. bisogna tenere conto di un fatto che mi sembra molto significativo: la D.I.A., la direzione investigativa antimafia è, come la stessa legge istitutiva lo chiarisce, un organismo preposto ad attività di investigazione giudiziaria e quindi un servizio in senso tecnico; ma non è tutta la D.I.A. che è preposta al compimento di tutte le attività di polizia giudiziaria perché c'è un reparto che è addetto alle investigazioni preventive ed un reparto che è addetto alle relazioni internazionali ai fini investigativi. Se la D.I.A. riterrà di aprire sedi secondarie in altre parti del territorio, non vengono costituiti ulteriori autonomi servizi di polizia giudiziaria ma sempre un solo servizio di polizia giudiziaria; questa considerazione induce a ritenere la particolare importanza della Procura Distrettuale di Roma dove ha sede la D.I.A.

Per tutto ciò che riguarda il personale, il Procuratore Nazionale Antimafia non ha alcuna legittimazione per quanto attiene alla carriera, ai procedimenti disciplinari, al personale della D.I.A. e di qualsiasi altro organismo provinciale e regionale, questa ulteriore dimostrazione conferma che non è un organismo di diretto intervento giudiziario. Tutti sappiamo che il 1° 1.1993, gli altri organismi centrali, il ROS, il GICO e il servizio centrale operativo della Polizia di Stato saranno tutti incorporati nella D.I.A., quindi in buona sostanza la D.I.A. si avvia a diventare, ove tutto proceda per il giusto verso, la polizia anticrimine del futuro. E qui bisogna stare molto attenti

perché la efficacia del servizio di polizia giudiziaria dipende in grandissima parte dall'efficacia delle investigazioni preventive. Credo che questa attività di investigazione preventiva non assumibile nelle categorie della polizia giudiziaria può garantire quella maggiore elasticità di intervento delle forze di polizia che da più parti è stata reclamata e che indubbiamente ha una sua funzione e una sua ragione di essere.

Presidente, dott. Teresi: Qualche collega vuole domandare qualcosa al dott. FALCONE?

Dott. AMATUCCI: Senti, tu hai accentuato l'importanza del momento di acquisizione delle informazioni di monitoraggio dei flussi di lavoro, io mi sono chiesto come si acquisiscono le informazioni per poi esercitare una attività di impulso, per accertare la completezza e la tempestività delle indagini se non si acquisiscono i fascicoli?

Il momento acquisitivo delle informazioni sarà una richiesta di copia di tutti gli atti processuali e il momento di erogazione delle informazioni per assicurare quel collegamento che tu dicevi, è un momento discrezionale che implica una valutazione oppure è un momento che assurge al rango di sistema operativo della Procura Nazionale, come faresti in pratica?

Dott. FALCONE: Il flusso delle informazioni deve essere sistematico e basato sull'informatica; si creerà d'intesa fra tutte le Procure distrettuali un sistema che sia tale da assicurare da un lato una sufficiente circolarità delle notizie e dall'altro di assicurare la tutela della riservatezza in determinati casi.

Dott. LAUDI: Il punto è quello a) di cui al terzo comma dell'art. 7 laddove si inizia "Per lo svolgimento delle funzioni attribuitegli dalla legge il Procuratore Nazionale Antimafia, in particolare: d'intesa con i procuratori distrettuali interessati assicura il collegamento investigativo anche per mezzo dei magistrati della Direzione Nazionale Antimafia". Hai già in mente uno schema applicativo di operatività di questa specifica attribuzione del procuratore nazionale antimafia?

Dott. FALCONE: L'"anche" per me significa tutto, significa che questo utilizzo dei magistrati della DNA per assicurare il collegamento investigativo deve essere

assolutamente residuale ed eccezionale, solo quando non sia possibile che il collegamento avvenga perché altrimenti si creano delle sovrapposizioni, si creano delle situazioni di frizione che servono a distruggere il collegamento anziché ad effettuarlo e tutto questo riguarda non solo questo caso ma anche i rapporti fra le procure ordinarie e le procure distrettuali.

Dott. LIPARI: Mi collegavo a quello che stava dicendo il dott. LAUDI, tu hai letto una norma in cui si cura l'espressione di intesa per quanto riguarda i rapporti fra procuratore centrale e procuratori distrettuali, questa figura di intesa nell'elaborazione del diritto amministrativo, una figura organizzatoria che trova diverse accentuazioni, mi interesserebbe la tua interpretazione di questo momento centrale organizzativo del compito del procuratore.

Dott. FALCONE: credo che il principio gerarchico, come ormai riconosciuto da tutti, sia ampiamente recessivo nei rapporti interorganici persino nel campo del diritto amministrativo quindi quando si parla di intesa intendo che per far funzionare questi organismi tutto debba essere affidato al consenso e non al rapporto gerarchico.

A questo punto, alle ore 19,45, non essendovi più altre domande, ha termine l'audizione del dott. FALCONE che accomiatato dal Presidente, dott. TERESI si allontana dall'aula.

OMISSIS

OMISSIS

La seduta ha termine alle ore 1,15 del 25. 2. 1992.

Del che è verbale.

IL MAGISTRATO SEGRETARIO

(Antonio Oricchio)

IL PRESIDENTE

(Renato Teresi)